

Conseil de sécurité

Distr. générale
13 décembre 2012
Français
Original : anglais

Lettre datée du 13 décembre 2012, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire général

J'ai l'honneur de me référer à mon rapport du 29 novembre 2012 sur la situation au Mali (S/2012/894) et à la résolution 2071 (2012) du Conseil de sécurité, dans laquelle j'étais prié d'indiquer combien coûterait l'éventuel déploiement d'un dispositif de soutien logistique à l'appui d'une force militaire internationale. Les membres du Conseil ont demandé que le Secrétariat présente différentes options, accompagnées de prévisions de dépenses, concernant le soutien logistique que l'ONU pourrait fournir.

Je me permets de rappeler les paragraphes 92 et 93 de mon rapport, dans lesquels je formulais quelques-unes des préoccupations que m'inspire la fourniture d'un dispositif de soutien logistique à une mission d'appui internationale sous direction africaine déployée au Mali. L'ONU a accumulé des capacités portant sur tous les aspects du déploiement d'opérations de maintien de la paix et de l'appui dont elles ont besoin, dans les cas où la présence militaire internationale bénéficie du consentement des principaux acteurs, sur le plan stratégique. Mais elle ne possède pas et n'a d'ailleurs pas cherché à acquérir un savoir particulier ou des capacités importantes en matière de fourniture de soutien logistique à une force militaire internationale envoyée mener une offensive contre des forces armées hostiles. Lorsque les forces hostiles à vaincre appartiennent à une ou plusieurs organisations terroristes violentes et extrêmement capables, le savoir-faire nécessaire pour se battre et pour assurer le soutien de l'opération est plus spécialisé que dans le cas d'un combat classique, ce qui rend particulièrement pertinente la question du manque de compétences particulières de l'Organisation.

L'ONU s'est donné beaucoup de mal pour assurer le soutien logistique de la Mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), y compris quand celle-ci était engagée dans des combats. Je me permets d'appeler l'attention des membres du Conseil sur le fait que le déploiement initial de l'AMISOM à Mogadiscio était prescrit par la résolution 1744 (2007) du 21 février 2007 et que ce n'est que le 16 janvier 2009, par sa résolution 1863 (2009), que le Conseil a autorisé l'Organisation à mettre en place un dispositif de soutien logistique pour cette mission. Comme suite à cette autorisation, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a donné au Secrétaire général, le 10 mars 2009, une première autorisation d'engagement de dépenses pour les activités menées par l'ONU. Le Secrétariat a commencé à apporter un soutien logistique direct à l'AMISOM, par l'intermédiaire du Bureau d'appui de l'ONU pour l'AMISOM (l'UNSOA), en 2009. Pendant la durée du premier déploiement, de février 2007 à





octobre 2009, l'AMISOM a reçu un soutien logistique par des voies bilatérales. D'octobre 2009 à juin 2012, le soutien logistique assuré par l'ONU ne dépassait pas les limites de la capitale, Mogadiscio, et les chaînes de ravitaillement étaient très courtes. L'UNSOA a développé ses capacités pour assurer le soutien de deux contingents de l'AMISOM à Mogadiscio, mais une fois que celle-ci a commencé à se battre en dehors de la capitale, l'UNSOA a eu beaucoup de mal à assurer un soutien logistique du niveau requis par la Mission pour se battre de manière continue.

Compte tenu des enseignements de l'expérience acquise en Somalie, et comme je l'ai indiqué dans mon rapport, une possibilité que le Conseil voudra peut-être envisager serait de suivre une démarche par phases selon laquelle les activités militaires de combat recevraient un soutien logistique de source volontaire ou bilatérale. Une fois atteints les objectifs militaires, le Conseil pourrait autoriser l'ONU à mettre un dispositif de soutien à la disposition de la force internationale pendant qu'elle mènerait des activités de stabilisation. Si le Conseil approuve cette démarche, on pourra prendre le temps de préciser les paramètres du dispositif au fur et à mesure qu'on pourra se faire une idée plus claire de ce que sera l'environnement opérationnel de la phase postérieure aux combats.

Une seconde option consisterait à ce que l'ONU fournisse un soutien logistique à une mission d'appui au Mali sous direction africaine, déployée dans le sud du pays pour aider les forces de défense et de sécurité maliennes à renforcer leur capacité de réaliser les opérations prévues par le concept d'opérations harmonisé que l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont approuvé et qui est aussi désigné dans mon rapport sous le titre de cadre opérationnel stratégique. Dans ce cas de figure, l'ONU fournirait un dispositif complet de soutien logistique, qui est décrit en détail plus bas, aux contingents internationaux déployés dans le sud du Mali, mais non à ceux qui opèreraient dans des territoires échappant au contrôle du Gouvernement malien ou dans des zones de combat.

Une troisième option consisterait à combiner les deux premières. Selon ce scénario, après que le Conseil aurait autorisé une mission internationale d'appui au Mali sous direction africaine, l'ONU commencerait immédiatement à s'occuper de fournir un soutien logistique à la force internationale dans les zones contrôlées par le Gouvernement malien. Une fois que les objectifs militaires des forces de défense et de sécurité et de la force internationale dans le nord du pays auraient été atteints et que, dans l'ensemble, les combats auraient cessé, l'ONU pourrait fournir un soutien logistique à la force internationale dans n'importe quelle région du territoire malien, y compris le nord du pays, dans le cadre de la deuxième phase des opérations militaires, celle de la stabilisation. Aux fins de l'organisation prévisionnelle, l'information sur les types de soutien logistique que l'ONU pourrait fournir pendant la première phase de ce scénario serait la même que pour la première phase de l'option II et est donnée plus bas. Une description détaillée du soutien offert pendant la deuxième phase de ce scénario pourrait être établie plus tard, comme dans le cas de l'option I.

Comme on l'a généralement constaté, le cadre opérationnel stratégique repose sur un certain nombre d'hypothèses qui doivent être remplies et laisse sans réponse plusieurs des questions importantes auxquelles il faut répondre pour que le plan réussisse. Les choix de formules de soutien décrites dans la présente lettre permettraient à l'ONU de fournir des moyens logistiques importants à une force

militaire internationale, mais ils ne sont pas destinés à doter à l'opération envisagée de facteurs déterminants de réussite militaire. Il faudrait que les États Membres et les autres partenaires apportent une importante participation bilatérale, financière et matérielle, pour permettre, notamment, d'équiper les forces internationales, de leur dispenser la formation nécessaire avant leur déploiement et de les préparer, et ces remboursements s'ajouteraient à ceux des traitements et indemnités et de l'achat du matériel appartenant aux contingents.

Le soutien logistique assuré par l'ONU pour une force internationale en opération au Mali, selon une des options visées ci-dessus, serait principalement ou exclusivement financé au moyen de contributions obligatoires perçues par l'ONU, et il comprendrait le matériel et les services d'appui à la mission qui sont normalement fournis à une opération de maintien de la paix de la même taille. Cela servirait à répondre aux besoins de subsistance des forces internationales déployées : rations, combustibles et carburants, travaux du génie, communications et services médicaux. C'est aussi au moyen de contributions statutaires que l'on financerait le déploiement stratégique de nouvelles forces, la relève des forces en place, les mouvements de matériel et de fournitures et le personnel supplémentaire nécessaire pour administrer l'exploitation du dispositif de soutien.

Une partie limitée des besoins d'une force internationale ne serait pas financée par les contributions statutaires aux budgets de l'ONU; elle pourrait éventuellement l'être par les États Membres et les autres partenaires, en passant par un fonds d'affectation spéciale administré par l'ONU. Ce fonds couvrirait les besoins supplémentaires tels que l'achat de matériel appartenant à l'ONU destiné à combler les lacunes des capacités des contingents mais non prévu dans les budgets des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Il faudrait que les fonds administrés par l'Organisation le soient dans le plus strict respect des règlements applicables aux finances et aux achats de l'Organisation.

Pour élaborer un modèle de dispositif de soutien correspondant à une des options présentées ci-dessus, certaines hypothèses ont été faites, notamment qu'il s'agirait d'une force internationale d'un effectif pouvant aller jusqu'à 3 300 personnes, dont 2 990 soldats, 30 policiers hors unités constituées et deux unités de police constituées comptant à elles deux 280 personnes, comme prévu dans le cadre opérationnel stratégique. Les contingents se répartiraient entre un quartier général, des bataillons d'infanterie et des unités de soutien : aviation, logistique, transports, génie, services médicaux, transmissions et police militaire.

Le soutien logistique offert par l'ONU à la force internationale pourrait porter sur les fonctions suivantes : approvisionnements (rations, eau, combustibles et carburants), génie, dont travaux de construction, production d'électricité, approvisionnement en eau et assainissement, services médicaux, mouvements stratégiques, systèmes de communications stratégiques, et appui informatique (limité). Les pays fournissant des contingents seraient remboursés pour le matériel majeur leur appartenant, selon les barèmes de l'ONU, ce qui serait financé au moyen de contributions obligatoires. Dans le cadre des options II et III, l'Organisation pourrait fournir un soutien logistique dans les domaines ci-après, en fonction des prévisions initiales et du cadre stratégique opérationnel approuvé par la CEDEAO et l'Union africaine :

a) **Approvisionnements**. À l'issue d'une période initiale de fonctionnement autonome, les rations, l'eau et les carburants et combustibles, le tout aux normes de l'ONU, seraient fournis à la force militaire internationale au moyen de marchés passés avec des entreprises commerciales. Les marchandises pourraient être livrées

par l'entreprise dans des lieux prédéfinis où ce serait aux contingents de les récupérer. Des stocks suffisants seraient constitués pour assurer la robustesse et la capacité de survie de la force. En attendant que les modalités d'achat voulues aient pu être mises en place, le dispositif provisoire de soutien logistique devrait compter sur une assistance bilatérale offerte par les États Membres;

b) **Génie**. Le soutien dont les contingents internationaux bénéficieraient dans le domaine du génie serait assuré par l'ONU, qui exploiterait une variété de facteurs de réussite (militaires, dus aux Nations Unies et dus aux États Membres), s'ajoutant aux services de construction assurés par des entreprises du marché. Dans l'ensemble, les conditions sur le terrain sont dures, au Mali, et il faudrait faire des efforts considérables pour hisser les installations et autres locaux de la force au niveau des normes de l'ONU, en particulier dans les domaines du logement, du courant électrique, de la production de froid, de l'assainissement et de la qualité et de la quantité d'eau potable. Il faudrait créer d'urgence les installations clefs, y compris le quartier général de la force. Limité, le modèle d'activités du génie tiendrait compte du caractère tactique et provisoire de la force internationale, dont 80 % des effectifs seront logés sous des tentes. Les 20 % restants pourraient tôt ou tard être dotés d'installations préfabriquées modulaires implantées dans des centres semi-permanents. Le matériel défensif essentiel serait fourni par l'ONU. Les contingents devraient en principe être dotés de moyens de soutien logistique autonome aux normes de l'Organisation, y compris des tentes fournies par les pays fournissant des contingents, des moyens limités d'assainissement et de production d'électricité et d'eau. Une assistance bilatérale serait indispensable pour combler toute lacune éventuelle des capacités des contingents. Il faudrait s'attacher tout particulièrement à maintenir au minimum les retombées nuisibles du déploiement sur les populations locales, leurs ressources et leur environnement;

c) **Appui sanitaire**. Les pays fournissant des contingents seraient censés déployer une unité sanitaire de niveau II, aux normes ONU. L'Organisation devrait aider à créer des installations sanitaires supplémentaires en apportant du matériel, des produits pharmaceutiques, des consommables et des fournitures de laboratoire et des ambulances. Elle créerait, au moyen d'accords commerciaux ou bilatéraux, des services d'évacuation des malades et des blessés dans les zones contrôlées par le Gouvernement et dans des lieux situés à l'extérieur du Mali. Il faudrait que les moyens d'évacuation des malades et des blessés dans le nord du pays soient fournis par les pays fournissant des contingents ou par les partenaires. Jusqu'à ce que les processus d'achat prescrits aient pu être achevés, la présence de moyens d'évacuation provisoires capables de répondre à tous les besoins dépendrait des moyens aériens du pays fournissant des contingents et de l'aide que celui-ci pourrait éventuellement recevoir de partenaires bilatéraux. Les contingents devraient fournir du personnel médical possédant les qualifications voulues pour faire fonctionner les installations;

d) **Appui mouvement**. L'ONU offrirait un appui à la force internationale pour le transport terrestre et aérien de fret et pour le déploiement et la relève des contingents. Il faudrait peut-être renforcer les aptitudes et la capacité de l'infrastructure de transport pour permettre d'utiliser les aérodromes, aérogares et installations portuaires. Dans la mesure du possible, l'appui mouvement stratégique ferait appel aux moyens et chaînes d'approvisionnement dont l'ONU dispose dans la région;

e) **Aviation**. En vertu du cadre opérationnel stratégique actuel, il ne devrait pas être nécessaire que l'ONU assure des services de soutien aérien uniquement dans les secteurs contrôlés par le Gouvernement. Il n'est donc pas prévu qu'elle offre un soutien tactique aérien sur le théâtre des opérations. S'il y a du changement sur ce point, l'ONU réétudiera sa recommandation. La force internationale aurait besoin d'un appui aérien pour les combats menés dans le nord du Mali, appui qui devrait être fourni par un pays fournissant des contingents ou par un partenaire. Il faudrait qu'elle détermine quelle est la nature des besoins tactiques en matière d'aviation militaire. Le Conseil souhaitera peut-être se pencher sur la question de savoir si de telles opérations aériennes doivent être financées au moyen de contributions statutaires. Comme il a été indiqué plus haut, l'ONU pourrait, au besoin, réaliser pour la force quelques travaux d'amélioration des aérodromes. Pour connaître les besoins en matériel et en infrastructure des aérodromes locaux, il faudrait effectuer une mission d'évaluation spécialisée pour examiner les moyens de sécurité opérationnelle existants et savoir s'ils conviennent, y compris les capacités en matière d'opérations nocturnes, les systèmes d'approvisionnement en kérosène et les capacités de lutte contre les incendies et de sauvetage en cas d'accident d'avion. Ce serait à la force d'effectuer les opérations de recherche et de sauvetage;

f) **Informatique et communications**. L'ONU apporterait les compétences et le matériel nécessaires en matière d'informatique et de communications dans les lieux d'implantation de la force situés dans le territoire contrôlé par le Gouvernement. Elle aurait recours à des marchés passés sur place ou à des accords bilatéraux pour assurer l'installation et la formation des contingents et l'appui technique sur les lieux des opérations. Les contingents de chaque pays fournissant des contingents seraient censés être déployés avec les moyens voulus de communications tactiques. L'ONU pourrait fournir le matériel et la formation nécessaires pour répondre aux besoins de la force sur le plan des communications stratégiques et de l'informatique dans des zones non contrôlées par le Gouvernement, mais il faudrait que la force installe et exploite le matériel. L'Organisation pourrait assurer la maintenance et les réparations du matériel, si celui-ci est transporté dans des lieux désignés par elle à cet effet.

Les activités de soutien logistique de l'ONU seraient assurées en application de différents types d'instruments contractuels. Il faudrait que des accords avec les pays concernés soient signés pour permettre à l'ONU et à ses mandataires de mener leurs activités au Mali et dans des pays de la région. Il faudrait que des mémorandums d'accord soient signés entre l'ONU, les pays fournissant des contingents et l'organisation dépêchant la force internationale, pour que les ressources de l'Organisation soient utilisées en conformité totale avec le principe de responsabilité et avec ses règles et règlements et que le rôle, les responsabilités et les obligations de chaque partie soient dûment définis. Au fur et à mesure qu'avancera l'analyse faite par l'ONU et les partenaires internationaux de la situation des contingents et de l'appui que l'Organisation devra fournir par la suite, on découvrira sans doute d'autres services dont le besoin se fera sentir. Parallèlement, les prestations à fournir pour répondre aux besoins à plus long terme en ce qui concerne la mise à niveau des services d'appui aux normes onusiennes seraient définies et mises en adjudication.

L'appui fourni par l'ONU à des forces de sécurité ne lui appartenant pas le serait conformément aux politiques de l'organisation en matière de droits de l'homme et de diligence raisonnable. L'ONU serait tenue de procéder à une évaluation des risques liés à toute force susceptible de recevoir une aide de sa part

en application d'un de ces accords. S'il s'avère qu'il y a de bonnes raisons de penser qu'il existe un risque réel qu'une des entités à aider commette de graves violations du droit international humanitaire, des droits de l'homme ou du droit des réfugiés, l'ONU devra s'employer avec les autorités compétentes à mettre en place des mesures efficaces pour supprimer ce risque ou le réduire au minimum. Si elle reçoit des informations fiables portant fortement à croire qu'une entité bénéficiant de son appui commet de telles violations, elle doit intervenir auprès des autorités compétentes pour y mettre fin. Si la situation ne change pas malgré cette intervention, l'Organisation serait dans l'obligation de cesser de fournir un appui à l'entité coupable.

Les pays fournissant des contingents seraient remboursés au moyen de contributions mises en recouvrement pour le matériel majeur appartenant à leurs contingents, selon les barèmes de l'ONU. Cependant, le dispositif de soutien logistique ne prévoirait pas les types de remboursement suivants : au titre de matériel majeur appartenant aux contingents qui aurait été donné au pays, à la CEDEAO ou à l'Union africaine ou dont le donateur resterait propriétaire; au titre du soutien logistique autonome; pour l'achat de matériel majeur ou mineur appartenant aux contingents; à titre d'indemnisation à la suite de la perte, de l'endommagement ou de l'abandon forcé de matériel appartenant aux contingents dus à des actes d'hostilité; indemnités en cas de décès ou d'infirmité.

Les dépenses à prévoir pour le dispositif de soutien logistique dépendent toujours du concept d'opérations de la force internationale tel qu'il se précisera, sans compter qu'il faut continuer à s'employer à trouver des fournisseurs et à régler des problèmes posés par ce soutien. Assurer le soutien logistique pendant le déploiement et la présence de la force internationale serait une entreprise considérable. D'après une évaluation préliminaire des incidences financières sur le plan des contributions à mettre en recouvrement si le Conseil demandait au Secrétariat de mettre en œuvre le dispositif évoqué pour l'option II ou la première phase de l'option III, le soutien assuré pour une force déployée en totalité, en régime de croisière, coûterait environ 133 millions de dollars en année pleine. Il faudrait aussi compter 64 millions de dollars de frais de démarrage non renouvelables. Si le Conseil autorise une mission multidimensionnelle, y compris des composantes chargées de fournir un appui dans le domaine politique et dans celui de l'état de droit, comme envisagé dans mon rapport, il faudra prévoir des dépenses supplémentaires d'environ 25 millions de dollars par an, plus des dépenses de démarrage pouvant atteindre jusqu'à 10 millions.

Ces estimations ont été calculées en se fondant sur des éléments comparables d'opérations des Nations Unies. Si le Conseil décide d'autoriser la mise en place d'un dispositif de soutien logistique, le Secrétariat établira des plans détaillés, en consultation avec les partenaires concernés. Cela pourra conduire à réviser les estimations données ci-dessus. Ensuite, dans cette hypothèse, le Secrétariat présentera à l'Assemblée générale, pour examen, un projet de plan de financement, calculé sur la période appropriée et sur la base d'un calendrier par étapes de déploiement des hommes et du matériel.

Au vu de l'information dont il dispose actuellement, le Secrétariat peut difficilement prévoir les dépenses nécessaires pour apporter un soutien logistique à des opérations de combat dans le nord du Mali. Cependant, le récent développement de l'AMISOM et de l'appui que lui apporte le Bureau d'appui de l'ONU, en dehors de Mogadiscio vers le sud et le centre de la Somalie, donne une idée des difficultés

et des dépenses supplémentaires que pourrait entraîner la prestation de services de soutien aux opérations de combat d'une force internationale dans un territoire isolé. Il faudrait que la force en question puisse compter fortement sur ses propres capacités logistiques, comme le fait l'AMISOM, y compris pour les projets de génie d'ampleur modeste et pour la distribution des fournitures en l'absence de fournisseurs, et compte tenu du fait qu'elle ne pourra sans doute pas sécuriser suffisamment les activités de l'ONU. Même dans ces conditions, si l'on en juge par l'expérience somalienne, l'étirement des chaînes de ravitaillement et l'aggravation des dangers du fait qu'il s'agit d'assurer le soutien de contingents en combat dans le nord du Mali pèseraient probablement fortement sur les dépenses, par rapport aux niveaux évoqués plus haut pour les options II et III. En supposant que les marchandises et les services sont approvisionnés en faisant appel à la fois à des circuits bilatéraux et à des entreprises de distribution, on estime qu'un dispositif de base destiné à une mission pleinement déployée comptant 3 300 hommes en opérations de combat dans le nord du Mali coûterait 161 millions de dollars en année pleine, auxquels il faudrait ajouter 82 millions de frais de démarrage.

J'ai également fait observer dans mon rapport que la mise en œuvre effective d'une intervention au Mali, quelle qu'elle soit, nécessiterait d'importantes et rapides activités d'appui extérieur pour la formation, l'équipement, la logistique et le financement tant de la force internationale que des forces de défense et de sécurité maliennes, au-delà de ce que l'ONU pourrait fournir. Diverses solutions se présentent. L'intégralité de l'appui dont ont besoin les forces de défense et de sécurité maliennes, y compris en matière de formation et d'équipement, devra être fournie au moyen d'accords directs bilatéraux et multilatéraux, en plus de l'appui fourni en coordination avec l'Union africaine, la CEDEAO et les plus importantes des autres parties concernées. Les options présentées ci-dessus ne supposent pas que l'ONU s'occupe d'apporter un appui aux forces nationales maliennes.

En plus du dispositif de soutien logistique et des contributions financières reçues à travers un fonds d'affectation spéciale administré par l'ONU, la force internationale disposerait d'un certain nombre de moyens militaires nécessaires pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre opérationnel stratégique. La CEDEAO a désigné les domaines suivants comme étant ceux pour lesquels une aide supplémentaire sera nécessaire : forces spéciales, appareils d'appui aérien (appareils de combat et de transport et de transport aérien à caractère logistique), capacité supplémentaire d'appui artillerie, renseignements, équipement antiengin explosif artisanal et formation. Ces besoins devraient eux aussi être satisfaits au moyen d'accords bilatéraux et multilatéraux.

Si le Conseil adopte une résolution et l'Assemblée générale approuve le budget, l'ONU pourrait commencer à assurer un soutien logistique en passant par des réseaux commerciaux dans les six à neuf mois qui suivraient. Il importera de faire preuve de réalisme quant au temps nécessaire pour mettre les contingents aux normes des Nations Unies et mettre en place la totalité du dispositif de soutien logistique. En attendant, les capacités devront s'appuyer sur une importante assistance bilatérale de la part des États Membres.

D'autre part, comme je l'ai indiqué dans mon rapport, je compte créer au Mali une présence politique permanente, comportant notamment des spécialistes des droits de l'homme, qui pourrait se transformer progressivement en une mission multidimensionnelle des Nations Unies, avec pour mandat d'offrir aux autorités maliennes une aide de longue haleine sur le plan de la stabilisation et de la

consolidation de la paix. Ce mandat porterait, selon les besoins, sur l'état de droit et les institutions de sécurité, la lutte antimines, la promotion d'un dialogue national, la coopération régionale, la réforme du secteur de la sécurité, les droits de l'homme et les activités initiales de démobilisation, de désarmement et de réintégration. Si le Conseil décide d'approuver la prescription de ces responsabilités supplémentaires, je lancerai un processus intégré d'évaluation et de dressage de plans et je soumettrai à son examen des projets détaillés. Au fur et à mesure que l'on en saura davantage, les propositions énoncées ci-dessus seront encore affinées, notamment en ce qui concerne la structure, la composition et le mandat de la présence multidimensionnelle de l'Organisation au Mali.

(*Signé*) **BAN** Ki-moon